

教育部人文社科项目“协同治理视角下的跨界公共物品供给机制研究”
(13YJC630209) 资助出版

XIETONG ZHILI SHIJIAOXIA DE
KUAJIE GONGGONG WUPIN GONGJI JIZHI YANJIU

协同治理视角下的 跨界公共物品供给机制研究

.....

于东山 著



东北大学出版社
Northeastern University Press

教育部人文社科项目“协同治理视角下的跨界公共物品供给机制研究”
(13YJC630209)资助出版

XIETONG ZHILI SHIJIAOXIA DE

KUAIJIE GONGGONG WUPIN GONGJI JIZHI YANJIU

协同治理视角下的 跨界公共物品供给机制研究

于东山 著

东北大学出版社

· 沈 阳 ·

© 于东山 2018

图书在版编目 (CIP) 数据

协同治理视角下的跨界公共物品供给机制研究 / 于
东山著. — 沈阳: 东北大学出版社, 2018. 7

ISBN 978-7-5517-1927-8

I. ①协… II. ①于… III. ①公共物品—供给制—研
究—中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 157334 号

出 版 者: 东北大学出版社

地址: 沈阳市和平区文化路三号巷 11 号

邮编: 110819

电话: 024-83683655(总编室) 83687331(营销部)

传真: 024-83687332(总编室) 83680180(营销部)

网址: <http://www.neupress.com>

E-mail: neuph@neupress.com

印 刷 者: 沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 13.75

字 数: 204 千字

出版时间: 2018 年 7 月第 1 版

印刷时间: 2018 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘振军

责任校对: 张德喜

封面设计: 潘正一

责任出版: 唐敏志

ISBN 978-7-5517-1927-8

定 价: 48.00 元

自序

2018年是我从事区域公共管理研究的第十年，虽然并未全身心地投入到研究过程之中，但是从未懈怠过。2011年以“转型期中国地方政府竞争”为题，完成了博士毕业论文。毕业后，从事教学科研工作，用于科研的时间和精力相对减少，幸运的是2013年我申请到教育部项目，同样是区域公共管理研究领域，从跨界公共物品的角度进行研究。真正开始研究是在中期检查之后，我决定完成在项目申请书中承诺的3篇论文和1本专著，通过写作博士毕业论文使我知道，这将对是我的一次考验。经过两年的写作和修改，终于出版。对我来说，使我对区域公共管理的理论研究得以深化，在完成教育部项目的同时，也使我坚定了继续研究的信心。作为行政管理学科中一个崭新的研究方向，虽然研究过程并不轻松，但是由于符合自己的研究兴趣，所以我将付出更多的精力，将研究不断深化。

全书主要分为5章，具体内容如下：第一章，跨界公共物品供给机制研究的理论视角，即协同治理。协同治理理论产生于西方国家，主要是反思和批判新公共管理理论，以解决现实问题为主。但是协同治理在中国主要针对官僚制在现实中存在的问题。因此，有必要在阐述协同治理理论在西方国家产生过程的基础上，分析协同治理在中国应用应该有哪些区别。从中国的制度背景出发，分析协同治理在转型期中国的内容有哪些，以及如何实现。第二章，跨界公共物品概述，首先对跨界公共物品进行内容体系分析，具体包括国家间跨界公共物品、次区域跨界公共物品和国内跨界公共物品。研究的核心是国内跨界公共物品，关键是如何对其进行分类。具体分为行政边界公共物品、跨界再分配性公共物品和跨界规制性公共物品。第三章，跨界公共物品供给现状分析，主要选取了黄河金三角、邻避冲突中的PX项目和雾霾三个典型案例展开具体分析，主要分析碎片化的表现形式及其根源，并尝试探讨应对策略。第四章，跨界公共物品碎片化供给及其根源，在对跨界公共物品碎片化进行阐释的基础

上,分析其直接原因在于工具理性的凸显,难以与价值理性相匹配,根本原因在于激励性机制的扭曲。第五章,主要从协同治理的视角探讨跨界公共物品供给机制,具体包括健全跨界公共物品供给的政策过程,建立融合式公民参与,优化地方政策扩散机制,构建组织体系。通过五章的研究,目的在于对跨界公共物品碎片化供给的现状进行分析,进而构建实现协同供给的实现路径,从而加快区域经济社会协同发展。

全书的创新点主要体现在以下两个方面。第一,将国内跨界公共物品进行分类。由于国内跨界公共物品涵盖的内容众多,科学的分类有利于提高供给的可行性,所以将国内跨界公共物品分为行政边界性公共产品、跨界规制性公共物品和跨界再分配性公共物品,以期提高治理的针对性。第二,构建跨界公共物品协同供给路径。由于跨界公共物品的内在特征,决定多元化主体能够发挥作用,基于此,在跨界公共物品协同供给的制度建构过程中,以能够使多元化主体充分发挥作用为前提,同时加强相互之间的联系,从而破解区域经济一体化的制度性障碍,加快具有世界影响力的城市群建设进程。

本书能够顺利出版,要感谢的人有很多。首先,要感谢我的两位导师——我的博士研究生导师娄成武教授和硕士研究生导师魏淑艳教授,是他们的鼓励激励着我一直在区域公共管理领域进行理论研究。师恩难忘,只有以具体的实际行动勉以回报。其次,要感谢太原理工大学政法学院的老师和同学们,正是同事的帮助和探讨,才使我的思考不断深入。而课堂教学的准备和与学生的互动,也给了我很多灵感。最后,要感谢我的家人,是他们的支持和理解,我才能一直安心地在理论研究中耕耘。上一代学者已经为区域公共管理研究创造了一个非常良好的开端,作为后来者,只有不断努力、不断深入研究,以向他们致敬,而且同辈同人在学术上的努力为我树立了学术榜样。谢谢本书的编辑付出的辛苦劳动。

本书的观点由本人负责,欢迎学界同人批评指正,是为序。

于东山

2018年4月

目 录

第一章 跨界公共物品供给机制研究的理论视角——协同治理.....	1
第一节 协同治理的内涵.....	2
一、协同治理的概念.....	2
二、协同治理的特征.....	3
第二节 协同治理的典型模式.....	5
一、阶段论.....	6
二、系统论.....	7
第三节 西方协同治理理论的反思.....	8
一、忽视协同治理技术理性与价值理性的关系.....	8
二、政府与社会在协同治理中的信任关系难以保障.....	9
三、协同治理的正式制度安排缺乏基本原则.....	10
第四节 协同治理的中西方比较.....	11
一、中西方协同治理的制度环境比较.....	12
二、中西方协同治理内容的比较.....	15
第五节 协同治理本土化的内容体系.....	21
一、统摄治理能力.....	22
二、规制治理能力.....	23
三、协作治理能力.....	24
第六节 协同治理本土化内容的现实抓手.....	25
一、建立共同价值观.....	25
二、优化信息的共享机制.....	26
三、健全项目制的协作过程.....	27

第二章 跨界公共物品概述 29

第一节 跨界公共物品的内容构成 31

一、国家间跨界公共物品 31

二、次区域跨界公共物品 33

三、国内跨界公共物品 34

第二节 跨界公共物品的基本维度 36

一、跨界公共物品的治理主体维度 36

二、跨界公共物品的治理主体间关系维度 40

第三节 跨界公共物品的分类 46

一、跨界公共物品分类的必要性 46

二、跨界公共物品的具体类型 50

第四节 跨界公共物品的基本特征 54

一、治理目标的特征比较 54

二、治理主体间关系的特征比较 56

三、治理工具的特征比较 58

四、跨界公共物品的共性特征 59

第三章 跨界公共物品供给现状分析 61

第一节 行政边界性公共物品供给现状：以黄河金三角为例 61

一、省际边界区域发展研究综述和分析思路 62

二、黄河金三角区域公共物品的案例分析 65

三、黄河金三角区域公共物品的碎片化治理 71

四、省际边界公共物品的协同治理路径 76

第二节 跨界再分配性公共物品供给现状：以邻避冲突为例 81

一、从政社关系分析邻避冲突碎片化治理的必要性 84

二、邻避冲突碎片化治理的发生机制 88

三、邻避冲突碎片化治理的运行逻辑 96

第三节 跨界规制性公共物品供给现状：以雾霾为例 101

一、供给侧结构改革与雾霾协同治理机制耦合关系构建的可行性 102

二、供给侧结构改革与雾霾协同治理机制耦合关系的影响因素 105

三、供给侧结构改革与雾霾协同治理机制耦合关系的实现路径 112

第四章 跨界公共物品碎片化供给及其根源	119
第一节 跨界公共物品碎片化供给	119
一、跨界公共物品碎片化供给的内容	121
二、跨界公共物品碎片化供给的制度体系	126
三、跨界公共物品碎片化供给的应对关键	129
第二节 跨界公共物品碎片化供给的直接原因：工具理性凸显	135
一、跨界公共物品工具理性凸显的内容	136
二、跨界公共物品工具理性凸显的形成机理	141
第三节 跨界公共物品碎片化供给的根本原因：激励扭曲	146
一、跨界公共物品供给激励扭曲的表现形式	147
二、跨界公共物品供给激励扭曲的形成过程	153
三、跨界公共物品供给激励扭曲的应对关键	157
第五章 跨界公共物品协同供给机制	163
第一节 健全跨界公共物品供给的政策过程	163
一、构建以区域公共需求为导向的跨界公共政策议程	163
二、构建共同参与的跨界公共政策制定和实施体系	165
三、构建基于工具理性回归的跨界公共政策评价机制	166
第二节 优化地方政策在跨界公共物品供给中的扩散机制	168
一、跨界公共物品协同供给与地方政策扩散机制的契合关系	170
二、地方政策扩散机制对跨界公共物品协同治理的作用	174
三、地方政策扩散机制促进跨界公共物品协同治理的制度性保障	179
第三节 构建公民在跨界公共物品供给中的融合式政治参与模式	183
一、碎片式公民政治参与模式的具体表现	184
二、融合式公民政治参与模式的作用	188
三、融合式公民政治参与的实现路径	191
第四节 重构跨界公共物品供给组织	194
一、跨界公共物品供给组织的分类	195
二、跨界公共物品供给组织的特征	200
三、跨界公共物品供给组织重构的必要性	203
四、跨界公共物品供给组织的重构路径	206

第一章 跨界公共物品供给机制研究的理论视角——协同治理

随着我国社会管理体制改革的不断推进,协同治理作为社会管理的基本特征日益明晰。厘清协同治理的内在本质,不但有利于加快我国本土化学术研究进程,还能够更有针对性地指导社会管理体制深化改革实践。国内学术界对协同治理的研究刚刚起步,虽然西方国家对协同治理的研究相对较长,但早期成果主要是在企业管理领域。西方学者在讨论商业组织所组成的战略联盟时,经常使用到协同,这说明协同这一概念在最早出现的时候指的是商业组织之间的协同^①。协同治理被应用于社会管理研究的时间并不长,其是在反思新公共管理理论上兴起的一种理论流派。新公共管理理论试图发挥原子化式的个体优势,在竞争机制的作用下,像在私人产品市场中一样,提高社会管理效率,但是由于私人物品和公共物品的本质差异,导致新公共管理理论在实践中陷入了困境。协同治理试图摆脱个体化的原子式思维,使公共部门和私人部门的优势互促互进,在协同的网络化关系中,实现社会事务的有效治理。

西方学者认为,近二十年,随着协同治理的出现,导致公共行政的研究重点发生了重大的变化,之前研究的重点是官僚制,基本特征体现为等级制、命令与控制、自上而下的管理,而如今协同治理的基本内涵及理论体系成为研究的重点^②。由此可以看出,协同治理事实上相对应的是官僚制,正如官僚制在公共行政建立初期是实现效率的政策工具和制度载体,而协同治理成为当今公共行政价值的依托。由于长期对行政效率的关注,对效率与公平间关系缺乏深

① 田培杰.协同治理概念考辨[J].上海大学学报(社会科学版),2014(1):126.

② OSBORNE S P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance[M]. New York:Routledge,2010:2.

刻的剖析,为了应对现实问题,虽然协同治理更加注重公平,但是研究的核心在于如何应对新公共管理失灵问题,即强调技术理性。在协同治理的学术研究中,很多学者忽视了技术理性与价值理性的区别,将其视为包治百病的应对方法,从而导致协同治理理性迷思的出现。在对协同治理的技术理性内涵和典型模式梳理的基础上,进行理论反思,从而辩证和全面地看待协同治理的技术理性。

第一节 协同治理的内涵

一、协同治理的概念

学术界在使用协同治理时,有两种不同的概念厘定。一种认识为将德国物理学家赫尔曼·哈肯创建的协同理论(synergistic)与治理理论(governance)有机地结合,从而将两种理论的优势都充分地发挥出来。一方面充分发挥协同的作用,即有助于整个系统的稳定与有序,能从质和量两方面放大系统的功效,创造演绎出局部没有的新功能^①;另一方面充分发挥治理的作用,正如联合国全球委员会在《我们的全球伙伴关系》中所强调的那样,是公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。另一种认识则认为协同治理与协同学并无关系,将其翻译为collaborative governance,认为其是公私部门之间协同的一种方式。从两种关于协同治理概念的不同解释方式可以得出,两者都强调打破公私部门的刚性边界,进而实现功能的互补和共同参与到具体的社会管理过程之中。相对官僚制中自上而下的管理方式,协同治理将自上而下与自下而上的管理方式有机地结合起来,不但需要打破公私部门之间的边界,还应打破公共部门和私人部门内部的边界,所以有学者认为协同治理不仅指公私之间的协同,还应包括公共部门内部之间的协同,尤其不能忽略的是政府部门内部职能机构间的协同,在整个协同治理体系中,起到引导性作用,但在学术研究中却是经常被忽略的部分。

^① 何水. 协同治理及其在中国的实现[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2008(3): 102.

协同治理与公共行政的其他理论之间的关系也存在争议。有学者认为,协同治理不是专门的理论,而是包括众多理论的内容体系,具体包括政府间的协同和不同性质组织之间的协同、区域主义、跨职能部门的伙伴关系、公共服务网络化组织、一致同意的构建和公共参与等。所以这些学者认为,协同治理本身并不是专门的理论内容,而是公共行政中一个包罗万象的理论体系^①。但有学者反对此种看法,认为协同治理是与其他理论有着明显区别的专门理论,而不是一个理论体系,协同治理与社团主义、政策网络、公私伙伴关系、参与式管理、互动式政策制定、利益相关者治理、协同管理的区别都很明显:一方面要区别治理与管理的不同,治理包含的范围更为广泛,包括计划、政策制定与实施等全过程;另一方面,协同可以区别于抗争主义和管理主义,强调一致同意和经过周全考虑的制度安排,而不仅仅是强调参与和互动^②。协同治理与其他理论关系的两种不同看法有明显的差异,在批判和反思新公共管理理论的基础上,如何构建协同治理的内容框架发生了分歧。将协同治理看成理论体系的学者,认为其作为一种新的管理范式,可以全面取代新公共管理,而将协同治理看成专门理论的学者,认为协同治理只是取代新公共管理的众多理论之一。两种认知均将协同治理看成一种管理技术与方法,进而弥补新公共管理理论在实践中的缺陷,但并未对新公共管理理论的价值取向进行反思,而是寻求应对现实问题的解决之道。

二、协同治理的特征

协同治理区别于新公共管理理论,其特征主要有如下几个方面。

第一,政府部门和非政府部门之间协同配合。协同治理研究的基本出发点是主体的多元化,即打破政府部门在社会管理和公共服务中的垄断地位,但政府部门和非政府部门分别承担什么角色一直

^① MORSE R S, STEPHENS J B. Teaching collaborative governance: phase, competencies, and case-based learning[J]. Journal of public affairs education, 2012, 18(3): 566.

^② ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2007 18(4): 547.

是被忽视的一个问题, Ansell 和 Gash 在研究中区分了政府部门和非政府部门, 认为政府部门是协同治理的发起者和引导者, 非政府部门是社会管理过程的全程参与者, 与代议制民主不同, 非政府部门的个体之间不存在委托与代理的关系, 因此将政府部门和非政府部门统一称为利益相关者, 虽然政策的最终决定权在政府部门, 但是所有利益相关者在整个政策过程中均能够参与, 对政策过程实施有效的影响并承担由此可能产生的责任。利益相关者在双向的面对面对交流过程中, 在多次的协商和互动中达成共识, 而不是依靠社会调查和关键利益群体听证会等单向的交流方式, 这样就可以将协同治理与治理区别开来^①。

第二, 协同治理是正式的制度安排。协同治理是“互动式行动、互动式结构与资源的共享”^②, 作为一种结构化的正式制度安排, 体现为构建正式的组织机构及其相互关系。这便与非正式的多元主体互动相区别, 非正式的多元主体互动有可能是偶然的和临时的, 同样是相互影响和相互作用, 但是协同治理的正式制度安排体现为常态化的和社会发展战略的实现路径。作为一种正式的制度安排, 协同治理不能随意地使用和终止, 结合本地区的实际情况, 在战略规划引导下, 作为一种管理技术和方法来进行社会治理。

第三, 协同治理的决策方式以一致同意为导向。虽然政府部门拥有决策的最终决定权, 但协同治理的目标是实现利益相关者的一致同意^①, 该特点经常被忽略。虽然一致同意的决策导向有很强的理想化色彩, 但是协同治理的制度安排都以一致同意为决策方式, 至少应在某些具体领域实现一致同意。协同治理的决策方式充分地体现了经济学中的帕累托原理, 即以实现资源的最优配置为目标, 避免多数人受益以少数人损失为代价的现象出现。从决策方式追求的目标来看, 协同治理与其他管理技术是相似的, 但是实现方式存在差异。

① ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2007, 18(4): 546.

② WALTER, UTA, PETR C. A template for family centered interagency collaboration families in society [J]. The journal of contemporary human services, 2000, 81(5): 495.

① 同①。

第四,协同治理主要应用于公共问题研究。协同治理与其他采用一致同意决策方式的理论不同,主要体现为协同治理解决的是公共问题,其他理论采用一致同意决策方式的目的在于解决私人矛盾和协调个体之间的利益冲突,对社会不会产生明显的影响^①。协同治理在解决公共问题上,并不寻求官僚制体制中自上而下的管理方式,而是打破政府体系的部门界限、模糊职能界限。由于之前公私界限分明,所以协同治理的关键是如何打破公私部门界限的刚性限制,这既有别于传统公共行政将社会事务管理权力限制在政府部门,又有别于新公共管理将社会事务管理权限转移给私人部门,打破各种类型部门界限的刚性限制的目的在于应对现实中的社会问题,避免单边部门行动出现的弊端,多元化主体间形成功能互补,在合力形成过程中,有效地化解公共问题。

从协同治理的概念和特征可以看出,协同治理主要是应对将私人管理的方法用来管理社会事务中出现的问题,通过改进管理方法,摒弃从企业管理移植解决之道的做法,打破公共部门和私人部门之间的刚性界限,所有利益相关者都参与到社会事务的管理之中。所以协同治理是一种全新的管理技术,虽然技术理性和价值理性在具体理论中很难区分,但协同治理更强调技术理性。协同治理在纠正之前的管理技术中起到了积极的引导作用,在多元化主体互动过程中,寻求到新的管理方法。

第二节 协同治理的典型模式

协同治理的典型模式充分体现了其技术理性,其中既包括阶段化研究,又包括系统论研究。两种研究模式都将协同治理作为一种管理技术,这种管理技术既区别于官僚制的管理方法,又有别于企业管理的方法。针对社会事务管理的内在特征,协同治理的关键在于优化管理过程,在区别企业管理和社会管理基础上,试图改变行

^① ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of public administration research and theory, 2007, 18(4): 547.

政效率导向,在具体的管理过程中,探寻公共利益的实现方式,公共利益的实现核心并不是“划桨”和“掌舵”的角色区分,而是使利益相关者的互动和协商融入到具体制度的构建之中。

一、阶段论

关于协同治理的过程划分研究主要有:第一种划分方法分为事前、事中和事后三个阶段;第二种划分方法分为准备启动、安排设置、共同工作和开始行动四个阶段;第三种划分方法分为达成共识、建立工作团队、形成战略和实施行动四个阶段。其他关于协同治理阶段的研究都是在此基础上形成的。

比较有代表性的研究是 Morse 和 Stephens 构建的协同治理阶段划分。具体包括以下几个阶段:第一个阶段为评估阶段,评估协同治理是否必要和是否可能,包括厘清制度背景、找出利益相关者、对需要解决的问题意见一致、采取协同治理的现实紧迫性;第二阶段为启动阶段,包括确定发起者和召集人、找到所需的主要资源、召集利益相关者、组建工作团队、设计具体过程,该阶段主要是战略层面的设计;第三阶段为细化阶段,包括确定工作团队的运行规则、在相互协商和对话中产生解决方案、达成关于协同治理的共识,其中工作团队的组建需要社会资本、共享信息和协商;第四阶段为实施阶段,构建一种相互支持的氛围,包括设计治理结构、获取持续的支持、监督具体实施和评估结果,通过克服各种制度化的瓶颈来确保伙伴关系的建立^①。

在此基础上,他们还提出了针对各个阶段和整个过程应该具备的能力。在评估阶段,应具备的能力有:社会具体事件的分析能力、环境的评估能力、利益相关者的甄别能力、战略性思考能力;在启动阶段,应具备的能力包括利益相关者的安排能力、政治和社区的组织能力、构建社会资本的能力、过程设计的能力;在细化阶段,应具备的能力包括团队搭建能力、组织建立和团队运行的能力、倾听能力、一致同意的实现能力、利益协商能力;在实施阶段,应该具备的能力包括设计行动计划能力、建立协同结构能力、系统安排

^① MORSE R S, STEPHENS J B. Teaching collaborative governance: phase, competencies, and case-based learning[J]. Journal of public affairs education, 2012, 18(3): 567.

能力、网络化组织管理能力、冲突解决能力、绩效评价能力^①。四个阶段都需要具备的能力包括：协同的顶层设计、解决管理分歧能力、系统性思维能力、开放性和应对风险能力、相互联系和合作能力、自我约束和自我衡量能力^②。

协同治理阶段能力的提出，是在美国协同治理高校联盟的开创性分析基础上，对现有研究的归纳和总结。美国协同治理高校联盟开创的协同治理能力研究，目的在于将协同治理具体化为可操作性的管理方法。由此可见，协同治理的阶段论和相关能力研究，目的在于将协同治理进一步细化为具体技术手段，将协同治理的理论与实践工作更好地结合在一起，但是也存在明显的不足，即忽视了在价值理念层面进行形而上的思辨，并且尚未回答与新公共管理的价值本质区别。

二、系统论

Eerson 等人建构的协同治理系统被称为协同治理机制（collaborative governance regime），主要基于环境与制度之间的关系而构建协同治理与其背景环境关系的理论模型。协同治理的背景环境称作系统环境，包括政治的、法律的、社会经济的、自然环境的和其他的因素，是有可能对协同治理机制产生影响的因素总称。影响主要是通过领导力、制度的激励、相互依赖、不确定性，可能促使协同治理机制构建。协同治理指的是具体运行过程，主要包括协同动力和协同行为两个部分。协同动力主要包括三部分：有序参与、动机一致和共同行动的能力，三者 in 相互作用中就会产出协同行为，使协同治理的目标更为明确和具体。协同行为对协同治理和系统环境都会产生作用，而且这种作用体现为两个方面：一方面对结果产生影响；另一方面使具体协同治理过程与内外的制度环境相互适应^③。

协同治理机制模型作为协同治理系统论的典型模型，借鉴了行

① MORSE R S, STEPHENS J B. Teaching collaborative governance: phase, competencies, and case-based learning[J]. Journal of public affairs education, 2012, 18(3): 572.

② 同①: 570.

③ EERSON K, NABATCHI T, BALDGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of public administration research and theory, 2011, 22(1): 6.

政生态理论。依照制度环境的具体要求,构建起协同治理具体运行的方式,系统环境与协同治理之间是相互影响和相互促进的关系,这就意味着协同治理并非适合所有的制度环境。而且协同行为的形成除了符合系统环境的客观需要,还应具备协同动力。协同动力的三个方面,紧紧围绕多元化主体之间的共同决策而展开,由于共同决策的内容和方式不同,导致协同行为存在着明显差异,所以协同治理的现实表现形式多样化。

第三节 西方协同治理理论的反思

一、忽视协同治理技术理性与价值理性的关系

如果官僚制的目的是提高行政效率,那么协同治理的目的就在于如何实现社会公平。20世纪90年代末期,公共行政的理论流派开始反思和批判新公共管理理论。协同治理与新公共服务、整体性治理等理论均认为公共利益不能简单等同于行政效率,当行政效率以牺牲社会公平为代价时,公共利益与行政效率就存在矛盾。协同治理的学术研究目的应该是如何通过社会公平实现公共利益(即价值理性),但学术界的相关研究主要集中在协同治理的技术理性,体现为将其简化为具有可操作性的管理技术路线,以期应用于现实中的社会管理之中,但尚未解答的问题是协同治理的技术理性能否实现其价值理性。

除了技术理性之外,还存在超理性和非理性。“超理性是认识主体基于经验与知识积累基础上的非逻辑的心理活动形式,而非理性是认识主体基于信念、情感 and 传统习惯基础上的非逻辑的心理活动形式。”^①超理性和非理性同样是实现公共利益的途径,当把协同治理的技术理性作为唯一的实现途径,忽视超理性和非理性在协同治理中的作用时,导致将公共利益等同于共同决策机制,很容易使协同治理的研究陷入误区,与新公共管理理论一样,将公共利益简单

^① 魏淑艳. 公共政策分析视野下的理性迷思及其矫治[J]. 行政论坛, 2001(5): 56.

化,使技术理性与价值理性之间产生张力,在理论的深化研究中遇到瓶颈。新公共服务理论认为,公共利益的实现在于创造共同价值观,而协同治理的研究忽视了对公共利益的深刻分析,导致技术理性和价值理性之间关系的不一致问题凸显出来。在学术研究中,如何消除这种不一致,显得越来越迫切,但依照目前的研究路径难以回应此问题。

二、政府与社会在协同治理中的信任关系难以保障

在政府治理能力较高而社会发育程度却比较低的情况下,政府与社会之间的关系属于协同关系^①。在协同治理中,政府与社会之间并非平等的关系,若是平等关系,则是合作。政府与社会之间的不平等关系,就会使得协同治理中的共同决策和协商民主在尊重每个利益相关者时受到影响。当利益相关者在运行过程中利益不一致,而“建立相互协同的信任关系关键在于利益趋同和信息互通”^②,所以政府与社会之间的信任关系就会受到影响。如果政府与社会之间的信任关系受到影响,协同治理在具体运行中就会面临动力不足的问题。政府与社会在协同治理中的不平等关系,并不会自然地使利益相关者实现利益趋同,而利益的矛盾在缺乏共同价值观的条件下难以解决,成为协同治理具体实施不得不面临的困境。

假如社会之间的利益矛盾由政府来负责解决,那么协同治理与官僚制的区别难以辨识。如果政府主导下采用协商的方式来解决利益矛盾,结果导致决策成本明显增大,在财政压力和管理压力下,政府运用协同治理的管理模式便失去动力。政府在社会参与具体公共事务要求的现实压力下,便会权衡协同治理带来的收益和成本,当只着眼于短期的收益时,协同治理便成为代价较大而收益需要较长的时间才有可能显示出来,由此可见,协同治理在政府与社会处于良性互动的关系中才能有效地实施,但并不是所有地区的政府和社会能实现良性互动,同时某些社会事务的属性决定了难以实现政府和社会良性互动。因此,协同治理并非社会管理的万能管理方法,

① 郁建兴,任泽涛.当代中国社会建设中的协同治理[J].学术月刊,2012(8):24.

② 欧黎明,朱秦.社会协同治理:信任关系与平台建设[J].中国行政管理,2009(5):119.